

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
15 May 2009
Russian
Original: English

Основная сессия 2009 года

Женева, 15–17 июля 2009 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Оперативная деятельность Организации
Объединенных Наций в области
международного сотрудничества
в целях развития**

**Функционирование системы координаторов-резидентов,
включая издержки и выгоды******Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад подготовлен в ответ на резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, в пункте 93 которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии доклады о функционировании системы координаторов-резидентов, в том числе информацию об издержках и выгодах. В настоящем докладе содержится оценка прогресса в функционировании системы координаторов-резидентов со времени представления доклада за 2008 год (E/2008/60). В соответствии с просьбой, высказанной Экономическим и Социальным Советом на его сессии 2008 года, в докладе содержится обзор участия и поддержки, оказываемой организациями системы Организации Объединенных Наций функционированию системы координаторов-резидентов. Кроме того, в докладе уделяется особое внимание координации деятельности в странах, переживающих кризис и находящихся в посткризисной ситуации, с учетом многочисленных функций координаторов-резидентов в этих странах. В нем также содержится обновленная информация о финансировании системы координаторов-резидентов и ориентировочные сведения о преимуществах координации, включая процесс согласования. В конце доклада на рассмотрение Советом выносятся ряд рекомендаций.

* E/2009/100.

** Задержка с представлением настоящего доклада обусловлена проведением обширных консультаций с различными организациями.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Укрепление механизма управления функционированием системы координаторов-резидентов	4
А. Механизмы управления и подотчетности	4
В. Всеобщее участие и поддержка системы координаторов-резидентов	8
III. Координация системы Организации Объединенных Наций в контексте гуманитарного реагирования, ликвидации последствий конфликтов/стихийных бедствий и переходного этапа	10
А. Структуры координации и механизмы поддержки координаторов-резидентов/ страновых групп Организации Объединенных Наций	12
В. Механизмы и инструменты	14
С. Механизмы финансирования	15
IV. Согласованность и повышение эффективности и результативности развития	17
А. Координация и вклад системы Организации Объединенных Наций в решение приоритетных задач национального развития	18
В. Повышение эффективности деловых процессов	22
V. Издержки и финансирование координации на страновом уровне	24
А. Финансирование за счет/через Программу развития Организации Объединенных Наций	24
В. Финансирование со стороны других организаций системы Организации Объединенных Наций и из прочих источников	27
VI. Выводы и рекомендации	28

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в ответ на резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, в пункте 93 которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии доклады о функционировании системы координаторов-резидентов, в том числе информацию об издержках и выгодах. Настоящий доклад основан на первом докладе 2008 года (E/2008/60), в котором содержится обзор структуры и функционирования системы координаторов-резидентов, связанных с ней расходов, финансирования и дополнительных преимуществ, вытекающих из общесистемной координации.

2. Система координаторов-резидентов образует основу усилий по координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития в рамках принципа национальной ответственности и лидерства. Поэтому она находится на переднем крае реформ по повышению эффективности функционирования, последовательности и результативности оперативной работы Организации Объединенных Наций.

3. В настоящем докладе содержится оценка прогресса в функционировании системы координаторов-резидентов со времени представления доклада 2008 года. В соответствии с просьбой ЭКОСОС, высказанной на его сессии 2008 года, в докладе содержится обзор участия и поддержки, оказываемой организациями системы Организации Объединенных Наций функционированию координаторов-резидентов. Кроме того, в докладе уделяется особое внимание координации в странах, переживающих кризис и находящихся в посткризисной ситуации, с учетом разнообразных функций координаторов-резидентов в этих странах (см. пункт 17 резолюции 2008/2 Совета и пункт 76 резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи). Кроме того, в нем приводится обновленная информация о преимуществах координации, а также о расходах на систему координаторов-резидентов и ее финансировании. Доклад завершается представлением некоторых рекомендаций, которые выносятся на рассмотрение Совета.

4. Настоящий доклад следует рассматривать в свете докладов Генерального секретаря по следующим вопросам: а) достигнутые результаты, меры и процессы во исполнение резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций; б) проблемы системы развития Организации Объединенных Наций в области людских ресурсов на страновом уровне и рекомендации по улучшению ситуации; в) упрощение и согласование системы Организации Объединенных Наций. Доклад о проблемах в области людских ресурсов охватывает вопросы набора, отбора и подготовки координаторов-резидентов.

II. Укрепление механизма управления функционированием системы координаторов-резидентов

A. Механизмы управления и подотчетности

5. Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала, что система координаторов-резидентов является органической частью системы Организации Объединенных Наций в целом и что ее функционирование должно опираться на принципы участия, коллегиальности и подотчетности.

6. В пункте 58 своей резолюции 59/250 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, который проводился в 2004 году, Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в консультации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) и Координационным советом руководителей, в надлежащих случаях, разработать всеобъемлющую систему подотчетности для координаторов-резидентов в целях обеспечения надзора за разработкой и осуществлением Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), основанной на всестороннем участии заинтересованных сторон. Всемирный саммит 2005 года также отметил необходимость укрепления роли координаторов-резидентов, в том числе через предоставление им соответствующих полномочий, ресурсов и обеспечение их подотчетности. В пункте 90 резолюции 60/208 Генеральной Ассамблеи эта рекомендация была высказана вновь.

7. В последние два года были достигнуты крупные успехи в укреплении подотчетности системы координаторов-резидентов путем: а) реформирования структуры управления Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития; б) достижения договоренности относительно функций и рабочих отношений координаторов-резидентов со страновыми группами Организации Объединенных Наций; и с) усовершенствования системы служебной аттестации координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников по вопросам безопасности и оценки работы страновых групп Организации Объединенных Наций.

1. Структура управления Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития

8. В октябре 2007 года Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития стала третьим основным элементом Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций. Было уточнено разделение функций между Группой по вопросам развития, Комитетом высокого уровня по программам и Комитетом высокого уровня по вопросам управления, причем Группа по вопросам развития сосредоточилась на координации подхода к оперативной деятельности на страновом уровне.

9. В рамках новой структуры управления Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в апреле 2008 года была учреждена Консультативная группа. Тринадцать ее членов выносят рекомендации Председателю Группы по вопросам последовательности операций в области развития на страновом уровне и управления системой координаторов-резидентов, а также оказывают поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций,

сталкивающимся с особыми проблемами или трудностями. В настоящее время в состав Консультативной группы входят 10 учреждений, которые наиболее активно занимаются страновыми программами и представлены в соответствующих регионах, а также 3 учреждения, преимущественно занимающиеся нормативными вопросами, в том числе учреждения, не являющиеся резидентами. Через год после учреждения Консультативной группы будет проведена оценка ее работы. Была также усовершенствована деятельность рабочих групп ГООНВР в целях уделения более пристального внимания приоритетным задачам.

10. Пересмотренная структура управления ГООНВР отражена в документе «Система управления и подотчетности системы развития и координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций, включая «функциональный брендмауэр» системы координаторов-резидентов (система управления и подотчетности)», который был принят ГООНВР в августе 2008 года и утвержден КСР в октябре 2008 года. Эта структура охватывает функционирование системы координаторов-резидентов на всех уровнях. Эти договоренности отражают общее понимание того, что если координаторы-резиденты действуют под руководством ПРООН от имени всех членов системы Организации Объединенных Наций, то они являются органической частью системы Организации Объединенных Наций в целом и что их функционирование должно носить всеобщий, коллегиальный и подотчетный характер. Кроме того, структура разграничивает роль ПРООН в части программного и оперативного развития и ее функции, выполняемые от имени и в поддержку системы Организации Объединенных Наций. В январе 2009 года ГООНВР утвердила план реализации системы управления и подотчетности.

11. Группы региональных директоров стали ключевым элементом структуры управления и подотчетности ГООНВР и выполняют четыре важнейшие функции: а) техническая поддержка координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций; б) обеспечение высокого качества РПООНПР и Единой программы; в) организация работы координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций; и г) оказание помощи страновым группам в решении текущих проблем. Проводится оценка потенциала групп региональных директоров в целях его укрепления.

2. Новые функции координаторов-резидентов и рабочие отношения со страновыми группами Организации Объединенных Наций

12. В январе 2009 года ГООНВР согласовала новые функции координаторов-резидентов, а также руководство по рабочим отношениям со страновыми группами Организации Объединенных Наций и механизму разрешения споров. Руководство определяет, каким образом координаторы-резиденты выполняют свою руководящую роль и как члены страновых групп Организации Объединенных Наций осуществляют свою совместную деятельность, а также их взаимную подотчетность. Новые функции координаторов-резидентов отражают более полный комплекс обязанностей на основе трехгодичных всеобъемлющих

обзоров политики 2004 и 2007 годов; последние межправительственные нормативные мандаты и многочисленные функции, которые могут быть возложены в странах на координаторов-резидентов при определенных обстоятельствах в качестве координаторов по гуманитарным вопросам, заместителей специальных представителей Генерального секретаря и уполномоченных по безопасности.

13. В соответствии с системой управления и подотчетности и планом ее реализации согласованная долгосрочная концепция предусматривает, что координаторы-резиденты будут иметь равный статус со всеми участвующими учреждениями страновых групп Организации Объединенных Наций, нести ответственность перед ними, и все организации будут однозначно признавать их роль в стратегическом позиционировании Организации Объединенных Наций в стране. По мере необходимости он или она будут иметь доступ к техническим ресурсам учреждений по согласованию с представителями этих учреждений и соизмерять имеющиеся ресурсы с поставленными задачами. Предполагается, что координатор-резидент должен успешно выполнять функции лидера группы, который может эффективно представлять всю систему Организации Объединенных Наций.

14. В пункте 92 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала систему Организации Объединенных Наций оказывать дальнейшую финансовую поддержку системе координаторов-резидентов и обеспечивать их необходимыми ресурсами для эффективного выполнения ими своих функций. Несмотря на значительное расширение круга обязанностей и повышение сложности служебных задач координаторов-резидентов, все еще отсутствует официальная структура выделения необходимых ресурсов для поддержки функционирования системы координаторов-резидентов, особенно на страновом уровне, и в частности самих координаторов-резидентов при выполнении ими своих многочисленных функций.

3. Координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам/уполномоченный сотрудник

Усовершенствованная система отчетности и служебной аттестации координаторов-резидентов, координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников и оценки эффективности страновых групп Организации Объединенных Наций

15. Процесс аттестации координаторов-резидентов увязан с системой управления и подотчетности. Был определен полный цикл, связывающий воедино планирование, служебную аттестацию координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников и отчетность страновых групп Организации Объединенных Наций, а также повышение квалификации.

16. Система состоит из трех компонентов: а) самооценка координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников и самооценка страновых групп Организации Объединенных Наций в качестве единой команды; б) механизм повышения квалификации на двусторонней основе (которая позволяет измерить и улучшить коллективное поведение).

ние и компетентность групп); с) обратная связь с системой Организации Объединенных Наций по вопросам эффективности деятельности координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников.

17. Усовершенствование системы служебной аттестации направлено на достижение следующих целей с учетом опыта предыдущего периода и развития событий в последнее время:

а) укрепление принципа взаимной подотчетности с учетом результатов работы координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников и страновых групп Организации Объединенных Наций;

б) усиление интеграции функций координаторов-резидентов, координаторов по гуманитарным вопросам и уполномоченных сотрудников и представление отчетности об эффективности их работы. Управление координатора по гуманитарным вопросам, Департамент по вопросам охраны и безопасности, Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам участвуют в системе служебной аттестации, которая, в соответствующих случаях, касается функций координаторов по гуманитарным вопросам, уполномоченных сотрудников и заместителей специальных представителей Генерального секретаря, или заместителей специального координатора, исполнительных представителей Генерального секретаря, а также функций координаторов-резидентов;

с) четкое разграничение обязанностей и сроков исполнения на каждом этапе.

18. Необходимо оказывать поддержку координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам/уполномоченным сотрудникам и страновым группам Организации Объединенных Наций в более точном формулировании основных запланированных результатов, которые образуют основу оценки, а также в обеспечении высокого качества их самооценок. Не все они обозначают стратегические перспективы и совмещают количественные и качественные аспекты выполнения работы. Для обеспечения объективности, транспарентности и справедливости этот механизм оценки требует постоянного совершенствования, он должен оставаться гибким и позволять координаторам-резидентам и членам страновых групп Организации Объединенных Наций проводить взаимную оценку.

19. Общесистемное участие в аттестации через посредство КСР по-прежнему остается минимальным. По мере распространения аттестации в системе Организации Объединенных Наций предполагается, что в будущем учреждения, входящие в КСР, будут вносить существенный вклад через расширенный механизм обратной связи.

20. В 2009 году ГООНВР внедряет в глобальных масштабах усовершенствованный механизм взаимного повышения квалификации координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций, которые выступают в качестве основы аттестации и целенаправленного повышения квалификации отдельных сотрудников и групп. Цель совершенствования

этого механизма заключается также и в том, чтобы усилить его компонент развития и способность проводить различия между эффективностью работы отдельных сотрудников и групп. Предпринимаются усилия по совмещению этих механизмов с теми, которые применяются в отдельных учреждениях.

21. Дальнейшие усилия, предпринимаемые в рамках плана внедрения системы управления и подотчетности, позволят решить вопрос обеспечения участия учреждений во взаимной оценке компетентности, обязательной для членов страновых групп Организации Объединенных Наций. Учреждениям следует на самом высоком уровне признать через КСР важность системы служебной аттестации координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/уполномоченных сотрудников и членов страновых групп Организации Объединенных Наций как механизма подотчетности за результаты деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

22. Что касается подотчетности перед правительствами, то следует напомнить, что координаторы-резиденты при поддержке страновых групп Организации Объединенных Наций представляют правительствам доклады о достигнутом прогрессе в сопоставлении с результатами реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

23. Вышеупомянутые изменения способствуют укреплению элементов управления подотчетности системы координаторов-резидентов и дают ответы на ряд вопросов, поставленных на страновом уровне координаторами-резидентами, страновыми группами и системой Организации Объединенных Наций в целом в отношении руководящей роли координаторов-резидентов и их подотчетности.

В. Всеобщее участие и поддержка системы координаторов-резидентов

24. В пункте 92 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала систему Организации Объединенных Наций оказывать дальнейшую финансовую, техническую и организационную поддержку системе координаторов-резидентов.

25. В целом следует отметить заметное усиление общего участия в системе координаторов-резидентов. Сейчас широкое участие в принятии решений и координации характерно для служебной деятельности системы Организации Объединенных Наций на всех уровнях. Масштабы и степень участия организации системы Организации Объединенных Наций остаются неодинаковыми, особенно на региональном и страновом уровнях.

26. Некоторые организации (ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ВПП, ВОЗ, ФАО, МОТ, ЮНЕП, МФСР, ЮНЭЙДС, УВКПЧ) заявили о своей поддержке системы координаторов-резидентов в рамках своих среднесрочных стратегий, программ работы или конкретных планов действий по проведению трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики и/или политики межорганизационного сотрудничества. Из числа специализированных учреждений руководящие органы ФАО и ВОЗ выработали конкретные директивы для административных руководителей по осуществлению резолюций, касающихся трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики. Хотя учреждения и заявляют о своей поддержке и участии в

системе координаторов-резидентов в отчетности, представляемой их руководящим органом, эти заявления носят слишком широкий характер. Некоторые организации, например ФАО, ВОЗ и ЮНИСЕФ, представили информацию о своем конкретном вкладе в количественном выражении. За исключением ПРООН, в ведении которой находится система координаторов-резидентов, ассигнования на поддержку координаторов-резидентов/страновых групп Организации Объединенных Наций редко находят свое отражение в планах учреждений или двухгодичных бюджетах вспомогательных расходов, хотя эти учреждения и поддерживают планы работы координаторов-резидентов/страновых групп Организации Объединенных Наций.

27. Организации системы Организации Объединенных Наций вносят свой вклад в систему координаторов-резидентов в различных формах. Хотя многие учреждения/структуры назначили координационные центры для участия в функционировании системы координаторов-резидентов на уровне штаб-квартир, немногие организации принимают всестороннее участие в ее работе на местном уровне из-за своей непредставленности. Тем не менее, эта ситуация меняется. Помимо ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП ВОЗ, ФАО, МОТ и ЮНЭЙДС, а также во все большей степени ЮНЕП, ЮНИДО и, в частности ООН-Хабитат, активно работают на региональном и страновом уровнях. МОТ и ЮНЕСКО наращивают свой потенциал в этой области. Страновая поддержка по своей природе неравномерна, что отчасти объясняется условиями в той или иной стране. Кроме того, существуют различные виды поддержки системы координаторов-резидентов, например механизмы совместного финансирования персонала отделений координаторов-резидентов (хотя основную часть поддержки обеспечивает ПРООН как организация, управляющая этой системой), а также взносы натурой и финансовые взносы на совместную деятельность.

28. На региональном уровне помимо ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП значительно расширился состав групп региональных директоров, которые включают до 15 организаций системы Организации Объединенных Наций. Постоянно расширяется участие в надзорной деятельности и поддержке страновых программ.

29. Что касается участия на страновом уровне учреждений-нерезидентов, то оценка осуществления экспериментального плана действий ГООНВР в 2006 году по учреждениям-нерезидентам показывает, что участие отделений координаторов-резидентов и учреждений-нерезидентов в этом плане пока носит неравномерный характер. За последние два года ПРООН профинансировала учреждение в некоторых странах 14 должностей национальных сотрудников в поддержку учреждений-нерезидентов, ряд которых был связан с экспериментальной программой «Единство действий», а также с началом разработки новой РПООНПР. Испанский фонд достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и дополнительная помощь, оказываемая экспериментальной программе «Единство действий», помогли расширить участие учреждений-нерезидентов в процессах реализации РПООНПР и совместных программах. В некоторых странах (например, в Маврикии, Панаме) страновые группы Организации Объединенных Наций и учреждения-нерезиденты назначили или создали специальные координационные центры для целых групп учреждений. ГООНВР стремится к институционализации более широкого участия учреждений-нерезидентов путем повышения подотчетности координаторов-резидентов в этих вопросах. Однако меры подотчетности

необходимы также и для того, чтобы отслеживать обязательства учреждений-нерезидентов по работе с системой координаторов-резидентов, в том числе через предоставление ресурсов и внутреннее стимулирование.

30. Все большее число организаций системы Организации Объединенных Наций сотрудничает в осуществлении и поддержке вводных учебных курсов для координаторов-резидентов. Двадцать восемь учреждений, фондов, программ и подразделений секретариатов органов Организации Объединенных Наций (и Международной организации по миграции) участвуют в вводных брифингах для координаторов-резидентов и финансировании их поездок в штаб-квартиры в Риме и Женеве. Кроме того, силами межучрежденческой целевой группы разрабатывается курс профессиональной ориентации для новых координаторов-резидентов. Новое межучрежденческое объединение по торгово-промышленному потенциалу при КСР разрабатывает совместную учебную программу для координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций.

III. Координация системы Организации Объединенных Наций в контексте гуманитарного реагирования, ликвидации последствий конфликтов/стихийных бедствий и переходного этапа

31. В пункте 71 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея просила организации системы Организации Объединенных Наций укреплять междепартаментскую и межучрежденческую координацию для обеспечения комплексного, последовательного и согласованного подхода к оказанию помощи на страновом уровне, учитывающего сложность проблем, с которыми сталкиваются страны на этапе перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития. В пункте 76 Ассамблея признала важную роль, которую может играть эффективная и быстро реагирующая система координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам в ситуациях перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития. В пункте 5 резолюции 63/139 Генеральная Ассамблея просила также Генерального секретаря усилить поддержку, которую получают координаторы-резиденты/координаторы по гуманитарным вопросам, а также страновые группы Организации Объединенных Наций.

32. В настоящем разделе рассматривается поддержка, предоставляемая системе координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам в случаях раннего восстановления и перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития. В этих ситуациях возникают сложные проблемы, связанные с преодолением опасности возникновения конфликтов; координацией действий широкого круга участников от Организации Объединенных Наций, а также других партнеров, предоставляющих внешнюю помощь; и мобилизацией адекватных, должным образом квалифицированных и своевременных людских ресурсов системы Организации Объединенных Наций, включая финансирование. Одна из главных проблем на этапе раннего восстановления и перехода от помощи к развитию состоит в том, как эффективным образом удовлетворить потребности в быстром реагировании/получении заметных результатов при одновременном поощрении национальной ответственности за процессы и на-

ращивании национального потенциала ослабленных национальных учреждений в более отдаленной перспективе. Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности, который будет представлен в июле 2009 года, предусматривает рассмотрение пробелов в принятии экстренных мер по восстановлению в период непосредственно после конфликта¹.

33. Все более широкий круг координаторов-резидентов привлекается к выполнению функций по координации гуманитарной деятельности. К их числу относятся не только лица, назначенные на должности координаторов по гуманитарным вопросам, но и те, которым приходится иметь дело со стихийными бедствиями малой и средней интенсивности, которые не требуют назначения отдельного координатора по гуманитарным вопросам. На переходном этапе за координаторами-резидентами может сохраняться их должность в качестве координаторов по гуманитарным вопросам и/или (когда речь идет о миротворческой или политической миссии) они могут быть назначенными в качестве заместителей или исполнительных представителей Генерального секретаря или же заместителями специального координатора, а также на должности уполномоченных сотрудников по безопасности². По состоянию на март 2009 года 27 координаторов-резидентов назначены в качестве координаторов по гуманитарным вопросам³; из них 10 координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам одновременно являются заместителями специальных представителей Генерального секретаря, исполнительными представителями Генерального секретаря или заместителями специального координатора⁴. Когда происходит закрытие такой миротворческой или политической миссии, координатор-резидент может быть назначен руководителем комплексной миссии Организации Объединенных Наций и одновременно выполнять функции исполнительного представителя Генерального секретаря, занимаясь управлением кадрами и ресурсами под мандатом Совета Безопасности. Специальные представители Генерального секретаря и заместители специальных представителей Генерального секретаря/координаторы-резиденты (и/или исполнительные представители Генерального секретаря/координаторы-резиденты или заместители специального координатора/координаторы-резиденты) обеспечивают преемственность работы комплексной миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций.

¹ Доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период непосредственно после конфликта был подготовлен по предложению Совета Безопасности, содержащемуся в заявлении Председателя от 20 мая 2008 года [S/PRST/2008/16] для представления рекомендаций в течение 12 месяцев по вопросу о том, как система Организации Объединенных Наций могла бы поддерживать национальные усилия в постконфликтных странах по ускоренному и более эффективному восстановлению и созданию основ для устойчивого мира.

² Как правило, координатор-резидент назначается уполномоченным сотрудником по безопасности Организации Объединенных Наций в тех случаях, когда в стране находится должностное лицо Организации Объединенных Наций более старшего ранга. См. механизм подотчетности для системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций (резолюция 61/268 Генеральной Ассамблеи).

³ Все координаторы-резиденты подотчетны координатору чрезвычайной помощи в вопросах выполнения функций по координации гуманитарной деятельности на этапах реагирования и обеспечения готовности.

⁴ В Судане, Либерии, Демократической Республике Конго, Кот-д'Ивуаре, Тиморе-Лешти, Гаити, Ираке, Бурунди, на оккупированных палестинских территориях и в Афганистане.

34. В подобных ситуациях координаторы-резиденты выполняют многочисленные административные и отчетные функции, которые усложняют их задачи. Являясь исполнительным представителем Генерального секретаря, он или она представляют доклады Генеральному секретарю через заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира/политическим вопросам⁵; в качестве заместителя Специального представителя Генерального секретаря он/она представляют доклады Специальному представителю Генерального секретаря, являющемуся старшим представителем Организации Объединенных Наций в стране; отчитываются перед координатором чрезвычайной помощи/заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам за выполнение функций координатора по гуманитарным вопросам (если он/она также назначен таковым); и перед заместителем Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности (если он/она является уполномоченным в этой области).

35. Существуют многочисленные и частично дублирующие друг друга механизмы и инструменты поддержки страновых групп Организации Объединенных Наций в таких областях, как снижение опасности стихийных бедствий, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, ликвидация их последствий, а также восстановление и переход от чрезвычайной помощи к развитию.

А. Структуры координации и механизмы поддержки координаторов-резидентов/страновых групп Организации Объединенных Наций

36. Поддержка присутствия Организации Объединенных Наций в той или иной стране обеспечивается целым рядом учреждений и межучрежденческих механизмов Централных учреждений. Они занимаются а) разработкой рекомендаций по подходам и инструментам, способствующим работе координаторов-резидентов/страновых групп Организации Объединенных Наций в области ликвидации последствий конфликтов и стихийных бедствий и перехода к развитию; б) предоставлением технической помощи и консультационной поддержки координаторам-резидентам; и в) созданием механизмов оперативного обеспечения финансовой поддержки. Из числа органов Организации Объединенных Наций, занимающихся поддержкой на переходном этапе, следует отметить Комиссию по миростроительству, учрежденную в 2005 году для поощрения скоординированной и устойчивой поддержки стран в условиях завершения конфликтов.

37. **Помощь странам в предупреждении конфликтов.** Координаторам-резидентам все чаще приходится работать в политически нестабильных ситуациях (на докризисных и посткризисных этапах), особенно когда они отвечают за связь со специальными посланниками Организации Объединенных Наций или специальными представителями Генерального секретаря, не являющимися резидентами.

38. Особые потребности в поддержке в таких ситуациях полностью признаются, и Межучрежденческий механизм Организации Объединенных Наций по координации деятельности в области предотвращения (Рамочная группа) ока-

⁵ В зависимости от профиля ведущего департамента миссии.

зывает скоординированную межучрежденческую поддержку координаторам-резидентам/страновым группам Организации Объединенных Наций в принятии экстренных мер по предотвращению конфликтов в доконфликтных и постконфликтных странах.

39. В рамках совместной программы ДПВ-ПРООН по созданию национального потенциала в деле предотвращения конфликтов, начатой в 2004 году, в некоторые отделения координаторов-резидентов направляются советники по вопросам мира и развития для руководства осуществлением на страновом уровне инициатив Организации Объединенных Наций в поддержку национальных усилий по предотвращению конфликтов, включая укрепление национальных институтов и процессов и учет проблематики предотвращения конфликтов в национальных планах развития и программах Организации Объединенных Наций. За последние четыре года отделения координаторов-резидентов в 16 странах получили помощь⁶. Когда это необходимо, по запросу координаторов-резидентов Департамент по политическим вопросам может оказать поддержку, например в области посредничества.

40. **Помощь в подготовке к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий.** Управление по координации гуманитарной деятельности оказывает поддержку координаторам-резидентам и координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам в руководстве и координации деятельности по обеспечению готовности и ликвидации последствий стихийных бедствий, которая осуществляется Организацией Объединенных Наций и партнерами, не входящими в ее систему. При руководстве операциями по ликвидации последствий бедствий координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам оказывается поддержка через полевые отделения Управления по координации гуманитарной деятельности; в случае координаторов-резидентов она оказывается через региональные отделения Управления по координации гуманитарной деятельности или группы постоянной мобилизационной готовности в составе специалистов по ликвидации последствий стихийных бедствий. В некоторых случаях Управление по координации гуманитарной деятельности может также назначать в отделения координаторов-резидентов сотрудников по вопросам координации.

41. **Координация деятельности комплексных миссий.** Для максимального повышения результативности ответных действий системы Генеральный секретарь определил интеграцию как руководящий принцип в случае любых конфликтных и постконфликтных ситуаций, в условиях которых Организация Объединенных Наций располагает страновой группой и имеет многопрофильную миротворческую операцию или политическую миссию/отделение независимо от того, произошло ли их структурное объединение. Во всех случаях комплексного присутствия Организации Объединенных Наций (в 19 странах) следует иметь общий аналитический и плановый потенциал, а также комплексную стратегическую структуру, которая должна учитываться и использоваться всеми другими плановыми, программными и бюджетными инструментами Организации Объединенных Наций. Профильные департаменты обеспечивают скоординированную, комплексную и последовательную поддержку и политиче-

⁶ Гайана, Эквадор, Мавритания, Мальдивские Острова, Гамбия, Гана, Нигерия, Гвинея-Бисау, Сьерра-Леоне, Судан, Лесото, Кения, Зимбабве, Йемен, Шри-Ланка и Фиджи.

ское руководство. Этот подход способствует укреплению процесса комплексного планирования миссий Организации Объединенных Наций, который начал применяться в 2006–2007 годах. Данная система постоянно находится в поле зрения.

42. **Быстрое восстановление/координация на переходном этапе.** Совместная рабочая группа по проблемам перехода, входящая в состав ГООНВР, и Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам разрабатывают политику, руководящие принципы и инструменты в поддержку стран, находящихся в условиях посткризисного переходного периода. Управление по координации операций в целях развития от имени членов ГООНВР предоставляет отделениям координаторов-резидентов/страновым группам Организации Объединенных Наций специалистов по стратегическому планированию, оказывает краткосрочную и среднесрочную техническую поддержку, организывает подготовку кадров по стратегическому планированию и координации и обеспечивает связь с штаб-квартирами в целях междепартаментской и межучрежденческой координации. Оно сотрудничает с рабочей группой ГООНВР/УКГД по вопросам перехода для обеспечения более предсказуемой, своевременной и всеобъемлющей поддержки отделений координаторов-резидентов.

43. Тематическая рабочая группа по вопросам восстановления на раннем этапе Межучрежденческого постоянного комитета⁷ оказывает помощь координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам и страновым группам Организации Объединенных Наций в разработке стратегий восстановления на ранних этапах кризиса. При поддержке ПРООН, являющейся головным учреждением, в страны направляются советники по восстановлению на раннем этапе и тематические координаторы по этим вопросам. Предпринимаются постоянные усилия по укреплению согласованности и взаимодополняемости полномочий специалистов по стратегическому планированию и советников по восстановлению на раннем этапе.

В. Механизмы и инструменты

44. В настоящее время уже имеются механизмы, рекомендации и инструменты, способствующие работе координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций с партнерами из системы Организации Объединенных Наций и вне ее по удовлетворению потребностей стран, находящихся в различных условиях — от чрезвычайной ситуации до восстановления и переходного этапа. Например, оценка потребностей на постконфликтном этапе и механизм оценки промежуточных результатов позволяют определить потребности страны после кризиса, приоритетные задачи и их финансовые последствия. Они обеспечивают общую аналитическую платформу для согласования мероприятий различных участников и заинтересованных сторон по поддержке страны на переходном этапе под руководством национальных органов власти.

45. Под руководством некоторых учреждений предлагаются или разрабатываются другие конкретные секторальные рекомендации и инструменты. Координаторы-резиденты просят упростить и укрепить эти инструменты.

⁷ В состав Межучрежденческого постоянного комитета входят 17 гуманитарных учреждений, включая учреждения Организации Объединенных Наций и учреждения, не входящие в ее систему.

46. Управление по координации операций в целях развития в сотрудничестве с Межучрежденческим постоянным комитетом/Тематической рабочей группой по вопросам восстановления на раннем этапе и департаментами Секретариата ко второму кварталу 2009 года опубликуют сводное руководство для страновых групп Организации Объединенных Наций, в котором будет обобщена информация по всем имеющимся рекомендациям, инструментам и средствам поддержки для содействия работе координаторов-резидентов/страновых групп Организации Объединенных Наций и других подразделений системы Организации Объединенных Наций в области восстановления на раннем этапе и перехода к развитию.

С. Механизмы финансирования

47. В условиях чрезвычайных ситуаций или на переходном этапе от чрезвычайной помощи к развитию могут использоваться различные механизмы финансирования в зависимости от положения в стране, характера и цели финансируемой деятельности и участвующих организаций. Разнообразие механизмов финансирования значительно усложняет координацию. Главная проблема по-прежнему заключается в заполнении финансового пробела между этапом чрезвычайной помощи и этапом раннего восстановления/восстановления и развития.

48. **Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации и страновые гуманитарные объединенные фонды.** Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, созданный в 2005 году, является главным источником прямого финансирования чрезвычайных гуманитарных операций системой Организации Объединенных Наций. Он предоставляет как кредиты, так и гранты. Кредитный элемент включает в себя непосредственные расходы учреждений Организации Объединенных Наций после гуманитарного кризиса до перевода объявленных донорами взносов. Два вида грантов Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации позволяют координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам запрашивать средства на жизненно важную помощь.

49. В последние годы в дополнение к Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации были учреждены различные страновые гуманитарные объединенные фонды/многосторонние целевые фонды доноров. Объединенные фонды способствуют укреплению руководящей роли координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам и координационной деятельности в стране в русле реформ, направленных на совершенствование координации, снижение оперативных издержек, укрепление мероприятий по удовлетворению потребностей на основе передовой практики предоставления гуманитарной донорской помощи.

50. **Финансирование на восстановительном и переходном этапах.** Многосторонние целевые фонды доноров все шире используются для объединения и распределения взносов доноров на этапах ликвидации последствий стихийных бедствий и постконфликтного перехода. Они позволяют осуществлять более согласованное управление разнообразной деятельностью с участием других организаций системы Организации Объединенных Наций. Многосторонние целевые фонды доноров способствовали укреплению руководящей роли коор-

динаторов-резидентов в усилиях по восстановлению и стабилизации в Ираке, Ливане, Непале и Судане, включая Южный Судан. Эти механизмы финансирования сыграли жизненно важную роль в поддержке важнейших мероприятий, которые приносят прямые и ощутимые мирные результаты в период после конфликтов, например восстановление основных услуг и возвращение и расселение перемещенных лиц.

51. В отсутствие согласованного механизма финансирования мероприятий по восстановлению некоторые страновые группы используют призывы к совместным действиям, включая деятельность по восстановлению на раннем этапе. Призывы на переходном этапе имели неоднозначный успех, который зависел от того, насколько прочно они основаны на стратегическом подходе (о чем свидетельствует план/стратегия переходных мероприятий или Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития), а также от степени первоначальной вовлеченности правительств и доноров. На основе накопленного опыта ГООНВР разработала Инструкцию по финансированию на переходном этапе.

52. **Фонд миростроительства.** Фонд миростроительства, учрежденный в 2006 году, оказывает странам, пережившим конфликт, стимулирующую поддержку, особенно в тех областях, где отсутствуют другие источники финансирования. Он осуществляет миротворческую деятельность, которая непосредственно способствует постконфликтной стабилизации и укреплению потенциала соответствующих национальных органов власти.

53. **Прочее.** Помимо глобальных или страновых объединенных фондов имеются также фонды учреждений, предназначенные для гуманитарной деятельности или восстановления на раннем этапе.

54. Хотя возможности технической и финансовой поддержки расширились и постоянно развиваются в целях более полного удовлетворения потребностей деятельности Организации Объединенных Наций в странах, находящихся в сложных гуманитарных условиях и на переходном этапе, система Организации Объединенных Наций в целом и система координаторов-резидентов в частности по-прежнему сталкиваются с многочисленными трудностями. Дальнейшее совершенствование структур штаб-квартир и форм поддержки для обеспечения присутствия Организации Объединенных Наций в той или иной стране значительно повысит эффективность и результативность ее деятельности на страновом уровне.

55. Основными проблемными вопросами для координаторов-резидентов⁸ являются следующие:

а) значительно возросли надежны на выполняемые координаторами-резидентами функции, особенно в сложных ситуациях. Поддержка координаторов-резидентов на полевом уровне осуществлялась в форме создания различных краткосрочных подразделений постоянной мобилизационной готовности на период продолжительностью в 12–18 месяцев. Однако поддержка коор-

⁸ При упоминании координаторов-резидентов учитываются также такие другие выполняемые ими функции, как координатор по гуманитарным вопросам, заместитель Специального представителя Генерального секретаря, Исполнительный представитель Генерального секретаря и/или заместитель специального координатора и уполномоченный сотрудник.

динаторов-резидентов в течение среднесрочного-долгосрочного переходных периодов осуществлялась на минимальном уровне, несмотря на сохранение комплексных потребностей в восстановлении. Необходимо обеспечить, чтобы кадровая и оперативная поддержка отделений координаторов-резидентов соответствовала сложности и масштабности операций и чтобы такая поддержка по-прежнему оставалась предсказуемой в течение более реалистичного периода восстановления;

b) при нынешнем порядке работы координаторам-резидентам приходится выполнять многочисленные приоритетные задачи, обусловленные различными мандатами, а также находить компромиссы между различными подходами. Соответствующие подразделения/механизмы Центральных учреждений должны эффективно координировать свою деятельность для оказания своевременной, последовательной и согласованной поддержки координаторам-резидентам и обеспечения их необходимыми ориентирами при выполнении ими многочисленных функций в поддержку стратегии Организации Объединенных Наций в отношении той или иной страны с учетом национальных приоритетов;

c) с координаторами-резидентами и страновыми группами Организации Объединенных Наций, а также с правительствами соответствующих стран необходимо проводить соответствующие консультации и привлекать их на самых ранних этапах к предварительному планированию миссий в штаб-квартирах;

d) для обеспечения непрерывности работы координаторам-резидентам необходимы более ясные рекомендации относительно истечения срока назначения на должность координатора по гуманитарным вопросам, а также более существенная и предсказуемая поддержка в период поэтапного завершения присутствия УКГД.

56. В целях дальнейшего совершенствования системы следует также рассмотреть роль укрепления партнерских отношений Организации Объединенных Наций с участниками, не входящими в систему, включая доноров, гуманитарные организации и местные структуры на страновом уровне, обеспечивая при этом транспарентность и противозатратность деятельности Организации Объединенных Наций и механизмов управления финансированием за счет совершенствования информационно-коммуникационных средств.

IV. Согласованность и повышение эффективности и результативности развития

57. В резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея вновь подтверждает, что система координаторов-резидентов является одним из ключевых инструментов обеспечения эффективной и действенной координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития на страновом уровне, в том числе через использование общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. В ней содержится настоятельный призыв к системе Организации Объединенных Наций использовать широкие возможности Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях раз-

вития для осуществления совместных инициатив, включая совместную разработку и осуществление программ, в интересах повышения эффективности и результативности помощи. В настоящем разделе охарактеризована работа системы координаторов-резидентов по содействию решению приоритетных задач национального развития и повышению эффективности деловых процессов. В нем содержатся некоторые примеры преимуществ координации.

А. Координация и вклад системы Организации Объединенных Наций в решение приоритетных задач национального развития

58. ГООНВР занимается постоянным совершенствованием в целях укрепления согласованности и повышения эффективности через процесс ОСО-РПООНПР. Эти меры совершенствования включают учет национальных приоритетов, результатов и систем; применение общих подходов к развитию потенциала; сосредоточение усилий и сотрудничество в деле решения национальных приоритетных задач через разработку совместных программ; и согласование, а также упрощение процессов программирования.

1. Согласование с процессами разработки национальных планов и программ и приоритетами

59. Основой повышения согласованности и комплексного программирования через ОСО и РПООНПР является способность национальных органов руководить соответствующими процессами, включая их возможности в области проведения анализа и согласования приоритетов для сотрудничества с Организацией Объединенных Наций. В этом отношении необходимы согласование и соответствующая увязка процессов разработки страновых программ Организации Объединенных Наций с национальными планами и программами. Опыт осуществления в странах экспериментальной программы «Единство действий» показывает, что гибкость в согласовании страновых программ с национальными процессами и вовлечение в них национальных органов власти на самых ранних этапах способствуют расширению национального участия и выполнению правительствами надзорных функций.

60. Вовлеченность национальных органов в процессы ОСО-РПООНПР все еще колеблется в значительных пределах в зависимости от национальной специфики, характера и качества участия системы Организации Объединенных Наций в мероприятиях в той или иной стране, а также национальных возможностей по участию и руководству этими процессами. Количество РПООНПР, увязанных с циклами национального планирования или процессами, увеличилось с 56 в конце 2007 года до 101 (из 104 РПООНПР) в конце 2008 года⁹.

61. В странах с надлежащей организацией аналитической работы все большее число страновых групп Организации Объединенных Наций предпочитает использовать результаты этой работы или поддерживать только дополнительный

⁹ В 2008 году 38 страновых групп Организации Объединенных Наций сообщили, что в качестве общего инструмента планирования они использовали не РПООНПР, а другие формы по согласованию с правительствами.

анализ. В 2007 году только около половины стран, занимающихся разработкой новой РПООНПР, предпочли подготовить всестороннюю ОСО.

62. Хотя полная ОСО теперь является факультативной в зависимости от качества аналитической работы в стране, тем не менее в системе Организации Объединенных Наций обсуждается вопрос о том, всегда ли страновые группы Организации Объединенных Наций должны как минимум подготавливать комплексный анализ. Такой анализ должен содержать коллективное мнение Организации Объединенных Наций о положении в стране и таким образом может выступать в качестве основы для диалога между различными заинтересованными сторонами в контексте РПООНПР и процессов национального планирования, включая документы о стратегии сокращения масштабов нищеты.

63. Как показывает обследование Организации экономического развития/Комитета содействия развитию, проведенное в 2008 году, и межучрежденческая оценка осуществления Парижской декларации, положение дел в области учета национальных приоритетов улучшается. Координация деятельности с тематическими группами страновых групп Организации Объединенных Наций, более эффективное взаимодействие с секторальными группами партнеров (по разработке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты или подходов к секторальным программам) способствуют более полному согласованию РПООНПР с национальными приоритетами.

2. Последовательность в поддержке приоритетов национального развития и создание потенциала для достижения ЦРДТ

64. В своих резолюциях по трехгодичным всеобъемлющим обзорам политики Генеральная Ассамблея последовательно признает, что развитие потенциала необходимо для достижения целей в области развития, согласованных на международном уровне, включая ЦРДТ. ЦРДТ являются общей базой для РПООНПР и деятельности системы Организации Объединенных Наций в области формирования потенциала развития. Развитие национального аналитического и политического потенциала пользуется широкой поддержкой страновых групп Организации Объединенных Наций, в частности через укрепление национальных статистических систем для измерения и оценки прогресса в сфере сокращения масштабов нищеты и достижения ЦРДТ. Сто сорок одна страна подготовила доклады по ЦРДТ. Другие виды поддержки включают расчет издержек на ЦРДТ; интеграцию этих целей в планы национального развития и стратегии сокращения масштабов нищеты, если таковые существуют, их увязку с национальными бюджетами и обзоры расходов; и разработку основ законодательства и политики в поддержку ЦРДТ, например в Бутане, Камбодже, Кении, Кыргызстане, Сьерра-Леоне, Лесото и других странах. Опираясь на опыт работы системы Организации Объединенных Наций в странах Африки к югу от Сахары, ГОООНВР разработала передовую практику расширенной реализации ЦРДТ, где показаны прогресс и результаты формирования потенциала применительно к конкретным целям.

65. Система Организации Объединенных Наций признает важность подготовки документов о стратегии сокращения масштабов нищеты, которые считаются главным средством достижения ЦРДТ (в случае отсутствия целевой национальной стратегии по достижению этих целей) и главным механизмом международного партнерства с правительствами стран, отвечающих критериям

Международной ассоциации развития. Документы о стратегии сокращения масштабов нищеты также играют все более важную роль, поскольку большинство членов КСР координируют свою поддержку на их основе в рамках программы повышения эффективности помощи. Таким образом, страновые группы Организации Объединенных Наций в более чем 65 странах (2007 год) активно участвовали в разработке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты; поддерживали междисциплинарный диалог высокого уровня по вопросам политики; и, в частности, предоставляли консультации правительственным партнерам.

66. Участие страновых групп Организации Объединенных Наций в разработке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты может оказаться полезным для устранения возможных недостатков этих документов. Сюда относится заострение внимания на проблемах нищеты и ЦРДТ, поддержка местных решений вопроса о сокращении масштабов нищеты, укрепление секторальных стратегий, в которых эти документы оказались неэффективными, и расширение взаимодействия с нормативной работой системы Организации Объединенных Наций, что позволяет сбалансировать сфокусированность на проблемах роста, характерную для большинства документов о стратегии сокращения нищеты.

3. Достижение согласованности посредством сфокусированности и объединения усилий в рамках РПООНПР и совместного программирования

67. Руководящие принципы по ОСО/РПООНПР рекомендуют сосредоточить РПООНПР на трех-пяти приоритетных областях в рамках национального развития. Выборочный анализ последних РПООНПР показывает, что страновые группы Организации Объединенных Наций ограничивают приоритетные сферы получения результатов пятью областями и соответственно сокращают количество мероприятий в рамках РПООНПР. Кроме того, некоторые страновые группы Организации Объединенных Наций стали концентрировать свои усилия на меньшем количестве мероприятий по осуществлению страновых программ. Новые рамочные программы по оказанию помощи в целях развития стали более согласованными, а взносы учреждений все чаще устанавливаются на уровне отдельных мероприятий. Страновая группа Организации Объединенных Наций в Руанде, одной из восьми стран осуществления экспериментальной программы «Единство действий», разработала общий оперативный документ, определяющий специализацию учреждений на уровне отдельных мероприятий. Этот общий оперативный документ позволяет преобразовать весь объем результатов в общий комплексный план действий, включая деятельность учреждений, ориентировочный объем финансовых ресурсов и институционально-управленческие механизмы, действующие между членами страновых групп и между ними и национальными партнерами. Этот оперативный документ весьма полезен в сфере регламентирования отчетности о результатах. Этот подход, после дальнейшей проработки, будет рассмотрен ГООНВР на предмет его возможного применения в странах, где будут разработаны новые РПООНПР.

68. Страновые группы Организации Объединенных Наций высоко оценивают метод совместного программирования, т.е. более сплоченную работу групп, укрепление их позиций в ходе политического диалога, улучшение разделения труда и объединение усилий, усиление подотчетности и мобилизацию дополнительных ресурсов. Правительства стран осуществления программ также признают результативность этого подхода в деле снижения оперативных расходов. Кроме того, опыт осуществления экспериментальной программы «Единство действий» показывает, что механизмы совместного программирования позволяют объединить усилия организаций системы Организации Объединенных Наций и обеспечить эффективное использование ее разностороннего экспертного опыта, включая специализированные и нерезидентные учреждения.

69. Совместное программирование как инструмент поощрения согласованности в конкретных секторах или в межсекторальных вопросах находит все более широкое применение, причем в базе данных ГОООНВР сейчас насчитывается порядка 610 совместных программ (440 в 2008 году), которые осуществляются в 110 странах. В целом страновые группы Организации Объединенных Наций осуществляли три-пять совместных программ, многие из которых относились к ВИЧ/СПИДу и ликвидации последствий конфликтов/стихийных бедствий. Поддерживаемый Испанией Фонд достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, разработал порядка 230 предложений по совместным программам.

70. Качество и ценность совместных обзоров и заключительных оценок РПООНПР как инструмента обеспечения согласованности еще предстоит всесторонне оценить. Заключительная оценка РПООНПР стала обязательной только в 2008 году. Ежегодные обзоры Рамочной программы стали проводиться чаще (с 4 в 2005 году до 49 в 2008 году), причем некоторые из них в увязке с процессом национального обзора. Кроме того, в 2008 году также увеличилось число оценок РПООНПР до девяти. Эти цифры говорят о повышении ценности таких инструментов для отчетности о результатах. Итоги данных обзоров и оценок будут представляться системе Организации Объединенных Наций в качестве основы для оценки общесистемной согласованности и эффективности.

71. Согласованность в составлении страновых программ по-прежнему сталкивается с серьезными трудностями. Разработка РПООНПР по-прежнему носит всесторонний характер и в первую очередь определяется мандатами отдельных учреждений. Согласованность повышается в тех случаях, когда имеется общее понимание необходимости единого ответа страновых групп Организации Объединенных Наций на острые национальные проблемы. Совместные программы порождают многочисленные проблемы, в том числе те, которые обусловлены различиями в деловой практике. По мере расширения участия специализированных учреждений и учреждений-нерезидентов в страновых программах страновые группы Организации Объединенных Наций сталкиваются с еще более серьезными проблемами, касающимися достижения согласованности и стратегической сфокусированности на приоритетах РПООНПР, при одновременном обеспечении всестороннего участия и поощрения уникальных мандатов и экспертного опыта системы Организации Объединенных Наций. Определение приоритетов должно осуществляться в рамках механизмов РПООНПР при активном участии национальных органов и в консультации с национальными партнерами. Стратегический подход страновых групп Организации Объединенных Наций к определению приоритетов был

разработан для развертывания РПООНПР в странах и использовался в Руанде. Вклад членов и сотрудников страновых групп Организации Объединенных Наций в совместные усилия и работу должен учитываться в системе служебной аттестации их организаций.

72. По мере наращивания усилий по согласованию деятельности необходимо также постоянно повышать качество РПООНПР, в том числе совершенствовать их аналитическую базу. Существуют также проблемы учета нормативных аспектов и дополнительных мандатов (например, сокращение опасности стихийных бедствий, предотвращение конфликтов). Хотя нормативная роль Организации Объединенных Наций находит все более широкое отражение в РПООНПР, различные аналитические и оперативные инструменты должны быть управляемыми, последовательными и практичными. Недостатки результативности многих рамочных программ по оказанию помощи в целях развития и механизмов ее учета также требуют решения. По мере увеличения числа ежегодных обзоров рамочных программ и усиления акцента на учет результатов на страновом уровне возникает необходимость корректировки оперативных ограничений системы Организации Объединенных Наций и национальных партнеров на местах. В ответ на эти проблемы ГОООНВР выступает с крупной инициативой по укреплению потенциала и усилению поддержки страновых групп Организации Объединенных Наций, которые разрабатывают новые РПООНПР на 2009–2011 годы.

В. Повышение эффективности деловых процессов

73. Отмечается прогресс в более широком согласовании процессов программирования и в ряде сфер деловых операций в странах, в результате чего повышается эффективность работы. Особенно заметен прогресс в странах осуществления экспериментальной программы «Единство действий», где участвующие учреждения, в соответствующих случаях, проявляли готовность осуществить корректировки и внедрить элементы гибкости в экспериментальном порядке. При осуществлении экспериментальной программы «Единство действий» каждая из страновых групп Организации Объединенных Наций в конкретных сферах деловой практики и финансирования выступает инициатором изучения возможностей упрощения и согласования мероприятий, которые ГОООНВР может рассмотреть на предмет расширенной реализации. Вопросы, требующие более широкого согласования в рамках системы, передаются Комитету высокого уровня по вопросам управления для возможной проработки.

1. Сокращение программной документации

74. Программные инновации на страновом уровне создают возможности для укрепления согласованности и сокращения документации, подготавливаемой для национальных партнеров. Сюда относится принятие совместных планов практического осуществления или планов действий РПООНПР, а также более усовершенствованная общая оперативная документация, образцы которой разработаны в Руанде. Эти документы приняты в девяти странах, включая страны осуществления экспериментальной программы «Единство действий», и неко-

торые страны, добровольно применяющие аналогичные подходы, предназначенные для замены документов, принятых в конкретных учреждениях, и сокращения их объема путем комплексного объединения оперативных элементов для выполнения РПООНПР. Опыт показывает, что такие документы, а также совместные программы позволяют повысить эффективность или снизить оперативные издержки, например сократить количество рабочих планов отдельных организаций и совещаний по планированию.

75. Меры по согласованию, такие как принятие общего оперативного документа/плана действий РПООНПР или совместного доклада страновых групп Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития о достижении результатов, могут потребовать значительных первоначальных инвестиций в ходе процесса преобразований. Если общие оперативные документы не отвечают требованиям процесса принятия решений руководящими органами учреждений, то это может потребовать дополнительной документации.

2. Снижение оперативных издержек и расходов на сделки

76. Страновые группы Организации Объединенных Наций, и в частности страны осуществления экспериментальной программы «Единство действий», сообщили о снижении расходов, особенно благодаря использованию общих помещений и услуг. Многие страновые группы Организации Объединенных Наций заключают долгосрочные соглашения с поставщиками для снижения расходов на проведение торгов и получения более благоприятных условий.

77. В области людских ресурсов страновая группа Организации Объединенных Наций в Албании приступила к совместному использованию персонала программ/проектов в рамках совместных программ.

78. Отделение в Уругвае оказало помощь ПРООН/отделению Многостороннего целевого фонда доноров в разработке сетевой системы отчетности путем централизованной передачи участвующими организациями документации с описанием хода работ и финансовых отчетов ПРООН, которая выступает в качестве агента по управлению различными многосторонними целевыми фондами доноров, для их последующего представления донорам и национальным правительствам.

79. Отмечается также повышение эффективности использования согласованного подхода к переводу денежной наличности, которая позволит снизить расходы на сделки в случае его более широкого применения учреждениями.

80. Некоторые организации сообщили об усилении децентрализации при более широком делегировании административных обязанностей на страновой уровень (включая, в частности, финансовые полномочия, закупки и набор персонала). Это позволяет повысить эффективность их услуг на страновом уровне и одновременно добиться некоторой экономии средств.

V. Издержки и финансирование координации на страновом уровне

A. Финансирование за счет/через Программу развития Организации Объединенных Наций

81. ПРООН, которая управляет системой координаторов-резидентов, располагает специально выделенным бюджетом за счет своих регулярных/основных ресурсов, которые являются главным источником финансирования системы координаторов-резидентов. В таблице 1 показано финансирование системы координаторов-резидентов за счет регулярных/основных и неосновных ресурсов ПРООН в 2004–2008 годах. Ресурсы ПРООН поступают из двухгодичного бюджета вспомогательных расходов (А.1) и ее механизмов программирования (А.2). ПРООН и Управление Организации Объединенных Наций по координации операций в целях развития (УКОР) также занимаются мобилизацией (неосновной) донорской поддержки в рамках фондов Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран.

Таблица 1

Финансирование системы координаторов-резидентов через ПРООН и УКОР, 2004–2008 годы
(В тыс. долл. США)

Источник финансирования	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
A. ПРООН (регулярные фонды)					
1. Оперативная поддержка системы координаторов-резидентов со стороны ПРООН					
а) Основные расходы на выполнение функций координаторов/представителей-резидентов и на отделение координатора-резидента	50 528	52 132	53 579	61 431	66 766
б) Поддержка, оказываемая учреждениям-нерезидентам ^а	—	—	—	—	556
с) Поддержка, оказываемая группам региональных директоров ^а	—	—	—	—	687
д) Поддержка, оказываемая экспериментальной программе «Единство действий» ^а	—	—	—	—	314
е) Поддержка, оказываемая УКОР/штаб-квартире ^б	1 422	1 372	1 604	1 717	1 765
2. Поддержка средств координаторов-резидентов (выделенных и контролируемых через УКОР)	13 527	14 264	13 193	12 687	15 635
Итого А	65 477	67 768	68 376	75 835	85 723

Источник финансирования	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
В. УКОР (фонды доноров, поступившие через Фонд Организации Объединенных Наций для поддержки на уровне стран)					
Ассигновано штаб-квартирам и региональным структурам					
1. Поддержка, оказываемая УКОР/штаб-квартирам, колледжам персонала системы Организации Объединенных Наций ^d	5 300	6 961	7 191	9 445	10 181
2. Поддержка, оказываемая группам региональных директоров	—	—	—	200	517
Выделено отделениям координаторов-резидентов					
3. Поддержка, оказываемая страновым группам Организации Объединенных Наций	—	—	2 063	3 498	9 217
4. Дополнительная поддержка, оказываемая страновым группам Организации Объединенных Наций в посткризисный период	1 225	2 119	3 531	3 325	4 440
5. Поддержка, оказываемая экспериментальной программе «Единство действий»	—	—	—	—	1 250
Итого В	6 525	9 080	12 785	16 268	25 605
Итого, поддержка, оказываемая системе координаторов-резидентов	72 002	76 848	81 161	92 103	111 328

Источник: ПРООН, УКОР.

^a До 2008 года поддержка учреждениям-нерезидентам, группам региональных директоров и экспериментальной программе «Единство действий» (в соответствующих случаях) суммировалась и включалась в основные расходы координаторов-резидентов/представителей-резидентов и отделений координаторов-резидентов (А.1.а).

^b Общие ассигнования на управление: расходы на должности плюс общие оперативные расходы.

^c В соответствии с решением 95/23 Исполнительного совета ПРООН выделила также ассигнования на вспомогательное обслуживание координаторов-резидентов (средства для системы координаторов-резидентов) из своих средств, предназначенных для ее механизмов программирования. Этот порядок обеспечивает первоначальные средства для укрепления координации на уровне стран и позволяет координаторам-резидентам пользоваться оперативными возможностями для общесистемной координации с учетом национальных приоритетов, включая восстановление и переходный этап.

^d До 2008 года поддержка групп региональных директоров (В.2), поддержка страновых групп Организации Объединенных Наций (В.3), групп региональных директоров и поддержка экспериментальной программы «Единство действий» (В.5), в соответствующих случаях, суммировалась и включалась в раздел «Поддержка УКОР/штаб-квартир» (В.1).

82. Совокупные расходы ПРООН на поддержку «координационных» функций на страновом уровне включают персонал, в том числе ту долю, которая приходится на оклады координаторов/представителей-резидентов, а также расходы на оперативную и административную поддержку. Они составляют процентную долю расходов на страновые отделения ПРООН на основе обследования рабо-

чей нагрузки. Эти расходы составляли 26 процентов в 2007 году и 28 процентов в 2008 году. Данные изменения также учитывают рост факторов расходов (инфляция и валютные колебания), а также расширение присутствия ПРООН в странах начиная с 2006–2007 годов.

83. Общие расходы на оперативную деятельность Организации Объединенных Наций в 2007 году — в последнем году, за который имеются данные по всей системе, составили 17,4 млрд. долл. США. Фактическая поддержка системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций через ПРООН в 2007 году составила 92 млн. долл. США, из которых 76 млн. долл. США были предоставлены ПРООН, а 16 млн. долл. США поступили от доноров через УКОР. Таким образом, расходы на координацию в 2007 году составили 0,53 процента от общих расходов на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций.

84. Расходы на систему координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций через ПРООН в 2008 году составили 111,3 млн. долл. США. Из этой суммы 85,7 млн. долл. США, или 77 процентов, поступило от ПРООН. Эти расходы связаны, например, с основными издержками на функционирование координаторов/представителей-резидентов и координацию на страновом уровне; поддержку учреждений-нерезидентов; и УКОР. Еще 25,6 млн. долл. США, которые составляют 23 процента от общей суммы расходов, поступили от доноров через УКОР (в Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран). Эта последняя категория включает в себя средства, выделенные на страновые отделения ПРООН для поддержки координации и подготовку кадров на страновом и региональном уровнях в целях содействия эффективной разработке общих страновых программ Организации Объединенных Наций. В период с 2007 по 2008 годы взносы в Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран возросли на 57 процентов.

85. Основная поддержка страновых групп Организации Объединенных Наций в области координации поступает из фондов системы координаторов-резидентов; сюда относится укомплектование штатов отделений координаторов-резидентов и такая совместная деятельность, как среднесрочные обзоры РПООНПР, подготовка персонала страновых групп Организации Объединенных Наций по новым рекомендациям в отношении программирования; планы информационно-пропагандистской деятельности; подготовка совместных программ; применение согласованного подхода к переводу денежной наличности; и другие мероприятия. Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран дополняет финансирование системы координаторов-резидентов, включая мероприятия на переходном постконфликтном этапе и дополнительные вспомогательные расходы на экспериментальную программу «Единство действий». Страны осуществления этой экспериментальной программы в 2008 году получали дополнительную поддержку в среднем в объеме 156 000 долл. США.

Таблица 2

Средние расходы в стране на местном уровне через ПРООН, 2004–2008 годы
(В тыс. долл. США)

Формы финансирования ПРООН (на основе данных по 136 странам)	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
Основные расходы ПРООН на выполнение функций координаторов/представителей-резидентов и отделения представителей-резидентов	372	383	394	452	491
Средства системы координаторов-резидентов и фонда поддержки на уровне стран, выделенные отделениям координаторов-резидентов (за 2004 и 2005 годы данные в разбивке по странам отсутствуют)	—	—	112	119	183
Итого	372	383	506	571	674

* За исключением дополнительных фондов для координации на уровне стран, ассигнованных странам на посткризисную поддержку и осуществление программы «Единство действий».

Источник: таблица 1, ПРООН и УКОР.

В. Финансирование со стороны других организаций системы Организации Объединенных Наций и из прочих источников

86. На данном этапе невозможно составить систематическую и полную картину источников финансирования в поддержку системы координаторов-резидентов за счет ресурсов, не связанных с ПРООН, на уровне как штаб-квартиры, так и отдельных стран. Это отчасти объясняется отсутствием стандартизированной формы отчетности учреждений. Большая часть взносов учреждений на уровне стран вносится «натурой» (персонал и некадровые ресурсы, в том числе из региональных средств). Через посредство УКОР ГООНВР приступила к разработке страновой базы данных о финансировании и преимуществах координации для их обобщения в годовых докладах координаторов-резидентов, которые будут представлены в 2009 году.

87. Что касается ЮНЭЙДС, то в соответствии со своим мандатом координаторы-резиденты руководят процессом формирования совместных групп Организации Объединенных Наций по СПИДу, а страновой координатор ЮНЭЙДС и/или сотрудник по координации являются неотъемлемой частью поддержки, оказываемой системе координаторов-резидентов. Страновые группы Организации Объединенных Наций получают поддержку со стороны объединенных программ: фонда для ускорения осуществления программы — от 30 000 долл. США до 400 000 долл. США в расчете на каждую страну (за исключением ассигнований на некоторые страны) и фондов вспомогательного обслуживания программ, которые выделяют от 5000 долл. США до 40 000 долл. США в расчете на каждую страну. Фонд для ускорения осуществления программ поддерживает тематические группы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, а также другие мероприятия национальных партнеров, тогда как

фонды вспомогательного обслуживания программ предназначены для конкретного использования страновым координатором ЮНЭЙДС.

88. По оценкам ЮНИСЕФ, его вклад в финансирование деятельности системы координаторов-резидентов, преимущественно в области программного и тематического сотрудничества, составляет приблизительно 1 млн. долл. США и охватывает все страны осуществления программ. Некоторые учреждения направляют сотрудников по координации для поддержки координационной деятельности по программам, например региональные координаторы ЮНЕП по программе «Единство действий».

89. **Обеспечение безопасности.** Департамент по вопросам охраны и безопасности оказывает техническую и оперативную поддержку координаторам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций в 120 странах при выполнении ими своих функций в качестве уполномоченных по безопасности и страновых групп по обеспечению безопасности, соответственно. Сюда относится поддержка в области обеспечения и координации безопасности, посткризисного урегулирования, оценки рисков и планирования мероприятий в области безопасности при планировании программ, подготовке кадров и консультировании персонала. Объем взносов Департамента по вопросам охраны и безопасности в подготовку кадров и консультирование персонала координаторов-резидентов/страновых групп Организации Объединенных Наций в 2008 году составил приблизительно 272 322 долл. США, т.е. возрос примерно на 25 процентов по сравнению с 2007 годом.

VI. Выводы и рекомендации

90. В последние два года отмечается значительный прогресс и многочисленные достижения в укреплении функционирования системы координаторов-резидентов, включая поддержку в областях: управления и подотчетности; набора, отбора и подготовки кадров координаторов-резидентов; общесистемного участия; и согласованности действий по разработке страновых программ и согласованию деловых процессов в странах. Инновации в странах осуществления экспериментальной программы «Единство действий» позволяют усовершенствовать инструментарий и деловую практику. На основе инноваций и накопленного опыта ГООНВР будет и впредь оттачивать и разрабатывать дополнительные оперативные механизмы, руководящие принципы и инструментарий в 2009–2010 годах.

91. В настоящем докладе приводится ряд проблем, которые могли бы рассмотреть учреждения ГООНВР, а также/или другие соответствующие подразделения системы Организации Объединенных Наций:

а) в целом необходимо проанализировать соответствующий уровень и вид поддержки, которая требуется отделениям координаторов-резидентов для эффективного выполнения ими своих функций в странах с различной спецификой, особенно в сложных ситуациях;

б) хотя, как и предполагается, координаторы-резиденты выполняют свои функции от имени системы Организации Объединенных Наций в целом и различные учреждения подготавливают их служебные аттестации, необходимо укреплять процедуры управления и подотчетности системы координаторов-

резидентов для четкого определения ресурсов и вклада членов системы Организации Объединенных Наций в поддержку координаторов-резидентов (особенно координационных функций на страновом уровне), а также балансировать взаимную подотчетность координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций через расширение двустороннего процесса.

с) учреждениям необходимо представлять более систематическую и последовательную отчетность об участии и поддержке системы координаторов-резидентов в рамках их стратегических планов, бюджетов по программам и отчетов руководящим органам. Вклад в совместную деятельность страновых групп Организации Объединенных Наций или координация планов работы должны учитываться в разделах ассигнований их соответствующих бюджетов;

д) деятельность подразделений/механизмов штаб-квартир должна эффективно координироваться для оказания соответствующей и эффективной поддержки и руководства координаторами-резидентами, выполняющими многочисленные функции по реализации страновой стратегии системы Организации Объединенных Наций с учетом национальных приоритетов, особенно в странах на кризисном и посткризисном переходном этапе, где координаторы-резиденты сталкиваются с более сложными проблемами, занимаясь решением многочисленных и экстренных приоритетных задач, обусловленных различными мандатами.

92. Совет может пожелать:

а) рекомендовать Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития:

- i) продолжать усилия по разработке базы статистических данных для систематического сбора информации о стране, которая позволит им осуществлять более конкретную количественную оценку преимуществ и издержек координации;
- ii) продолжать укреплять эффективную общеорганизационную поддержку системы координаторов-резидентов, особенно на страновом уровне;

б) просить Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития:

- i) провести обзор масштабности координационных функций и потребностей с учетом всего многообразия условий в странах, в том числе в посткризисных странах на переходном этапе, и установить стандарты с учетом профиля, уровня сотрудников и возможностей для оперативной поддержки, которые обычно необходимы для эффективного выполнения этих функций и реализации имеющихся вариантов действий;
- ii) разработать стратегию мобилизации ресурсов в целях эффективной поддержки работы отделений координаторов-резидентов на основе такой оценки (а);

с) рекомендовать учреждениям системы Организации Объединенных Наций, активно занимающимся координацией работы на страновом уровне и имеющим местные отделения, систематически и периодически включать в свои стратегические или оперативные планы, бюджеты и отчетность, представляемые их руководящим органам, сведения об их поддержке системы координаторов-резидентов, включающие количественную информацию.
